
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Ilaria Cirelli, Caterina Orione, Carla Paradiso e Beatrice Pieraccioli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 5 giugno 2018, n.183

Materia: uso della bandiera della regione da parte delle pubbliche istituzioni

Parametri invocati: articoli 3, 5, 117 secondo comma lettera g) Cost.

Giudizio: legittimità in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”) articoli 3, comma 1, e 8, comma 1

Esito: - illegittimità dell’articolo 3 comma 1 nella parte in cui introduce l’articolo 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n) nella l.r.56/1975, per violazione degli articoli 5, 117 secondo comma lettera g) della Costituzione

-non fondatezza delle questioni sollevate sull’articolo 8 comma 1 nella parte in cui introduce l’articolo 7-septies, comma 1 nella l.r. 56/1975


Estensore nota: Ilaria Cirelli

Sintesi: Il ricorrente impugna la disposizione che prevede l’obbligo di esposizione della bandiera della Regione Veneto all’esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali, all’esterno degli enti pubblici (anche degli enti pubblici statali e nazionali) che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale, sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, (anche sui natanti di proprietà di organismi statali e nazionali), nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera italiana o europea.

La norma impugnata violerebbe l’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, introducendo obblighi a carico dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere nazionale. Violerebbe altresì l’articolo 3 della Costituzione, omologando il trattamento di situazioni diverse, tanto sul piano del titolo dominicale o di godimento, quanto sotto il profilo funzionale (gli edifici sedi di uffici statali, e gli edifici sedi di uffici regionali), ed infine l’articolo 5 Cost., perché, imponendo agli edifici sedi di uffici statali o di enti pubblici nazionali il simbolo ufficiale della Regione, attenterebbe al principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Secondo il ricorrente, per le medesime ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l’articolo 8, comma 1 della l.r. 28/2017 nella parte in cui, aggiungendo l’articolo 7-septies, comma 1, alla l.r. 56/1975, stabilisce la sanzione amministrativa applicabile ai trasgressori nel caso di violazione delle disposizioni in tema di obblighi di esposizione della bandiera veneta di cui al nuovo articolo 7-bis, comma 2 e dunque anche nei confronti dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere statale o nazionale.

La Corte ricostruisce, in primo luogo, il quadro normativo vigente nella materia dato dalla legge 22/1998 (Disposizioni generali sull’uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell’Unione Europea) che si autodichiara adottata “in attuazione dell’articolo 12

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 22 e 23 novembre 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

della Costituzione e in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" e prevede l'esposizione permanente delle due bandiere, italiana ed europea, all'esterno di una serie di edifici pubblici.

La legge 22/1998 qualifica le proprie disposizioni come "norme generali regolatrici della materia" e affida a un regolamento governativo di delegificazione e alla disciplina regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative: le Regioni possano emanare norme di attuazione solo in rapporto ai casi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), ovvero esclusivamente per ciò che concerne l'esposizione delle bandiere, nazionale ed europea, presso le sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali. In tutti gli altri casi indicati dall'articolo 2, è deputato a provvedere il regolamento governativo.

Nei medesimi limiti di competenza indicati, regolamento e norme regionali vengono abilitati, altresì, a dettare una disciplina integrativa riguardo alle modalità di uso ed esposizione delle predette due bandiere, nonché di gonfaloni, stemmi e vessilli, anche con riferimento a ulteriori organismi di diritto pubblico.

Il regolamento governativo, emanato con d.p.r.121/2000, amplia il novero degli edifici all'esterno dei quali debbono essere esposte la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale; prevede, altresì, una serie di casi nei quali le bandiere debbono essere esposte anche all'interno degli uffici pubblici; regola poi le modalità e i tempi di esposizione delle stesse.

Il d.p.r.121/2000, all'articolo 12, prevede che "l'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni" e che la bandiera nazionale e quella europea debbano essere esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo


In particolare, la Regione Veneto ha disciplinato i propri simboli ufficiali già con la l. r. 56/1975 che include tra i simboli ufficiali della Regione, accanto al gonfalone e allo stemma, anche la bandiera di cui la legge si limita a individuare le caratteristiche, senza regolarne l'uso.

Disposizioni in ordine all'uso e all'esposizione della bandiera regionale sono state dettate successivamente con la l.r. 10/1998, abrogata dalla l.r. 28/2017 che ha inserito, tramite novellazione, le disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali all'interno della l. r. 56/1975.

La Corte, ricostruito il quadro giuridico, giudica fondate le questioni con le quali si denuncia l'incompatibilità dell'articolo 3, comma 1, della l.r. 28/2017 con gli articoli 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.

La disposizione impugnata che pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato nonché di organismi ed enti pubblici nazionali, uno specifico obbligo di fare, invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (articolo 117, secondo comma, lettera g, Cost.).

La giurisprudenza costituzionale è, infatti, costante nell'affermare che le Regioni *non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale* (cfr. sentenze n. 9 del 2016, n. 104

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004).

Tale preclusione opera, ricorda la Corte, *anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento, le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati* (cfr. sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006). Inoltre i principi ora ricordati sono destinati a valere allo stesso modo anche in rapporto agli organi degli enti pubblici nazionali.

Fondata è, peraltro, anche la censura relativa alla violazione dell'articolo 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.


L'articolo 5 Cost. deve in questo caso essere, infatti, letto alla luce della disposizione costituzionale relativa alla bandiera: ossia l'articolo 12, che individua nel tricolore italiano la bandiera della Repubblica, simbolo dell'unità nazionale.

Così letto, l'articolo 5 porta ad escludere che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli come le bandiere regionali che, secondo la Costituzione, non sono riferibili all'intera collettività nazionale.

La questione sollevata in riferimento all'articolo 3 Cost. resta assorbita.

La Corte dichiara, infine, non fondate le questioni aventi ad oggetto l'articolo 8, comma 1 della l.r. 28/2017 che, nell'introdurre l'articolo 7-septies, comma 1 nella l.r. 56/1975, individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma impositiva dell'obbligo di esposizione della bandiera regionale, ovvero l'articolo 7-bis, comma 2.

L'ablazione parziale di quest'ultima norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta, infatti, che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: n. 185 del 25 settembre 2018

Materia: ordinamento civile

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 76, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione


Ricorrente: Regione Veneto e Regione Lombardia

Oggetto: articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'art. 73, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo l, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'articolo 72, comma 3, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo l, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», nel testo antecedente alle modifiche di cui all'art. 19 del decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105, intitolato «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante: "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"», nella parte in cui non prevede che l'atto d'indirizzo con cui il Ministro del lavoro e delle politiche sociali determina annualmente «gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo» sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64, 65 e 72, quest'ultimo anche in relazione all'articolo 73, del d.lgs. n. 117 del 2017 in riferimento all'art. 119 della Costituzione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 – quest'ultimo nel testo introdotto dall'articolo 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del in riferimento all'articolo 76 della Costituzione.

Estensore nota: Caterina Orione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sintesi: Le Regioni ricorrenti, ritengono che il Governo, delegato al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative al “Terzo settore”, , (secondo i principi e i criteri direttivi di cui all’articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modificazioni) in forza della legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), abbia sì circoscritto l’ambito dell’intervento normativo, individuando le attività d’interesse generale che devono essere esercitate per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza però tenere in debito conto che il *vasto orizzonte di tali attività determinerebbe un rilevante impatto su numerosi ambiti materiali affidati alle cure delle Regioni,*


Quanto sopra avrebbe dovuto comportare di conseguenza il riconoscimento in capo alle Regioni di un ruolo centrale, nella definizione delle priorità d’intervento e della politica sociale da attuare per il soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni locali, proprio in ragione della stretta correlazione esistente tra le stesse attività e il territorio, per conformare i servizi d’interesse generale alle specifiche e particolari esigenze territoriali.

Le ricorrenti ritengono preliminarmente di dover distinguere per quali aspetti la disciplina di cui al d.lgs. n. 117 del 2017 afferisca alle competenze esclusive dello Stato in materia di “ordinamento civile”, “tutela della concorrenza”, “sistema tributario” e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, nonché invece, per quali profili la stessa disciplina sia di competenza legislativa e amministrativa, *oltreché politica*, delle Regioni.

Le Regioni riconoscono che la disciplina *regolatoria* che definisce la natura, il funzionamento e la strutturazione degli enti facenti parte del Terzo settore, quali soggetti di diritto privato, debba senza dubbio ricondotta all’ambito dell’ordinamento civile. Allo stesso modo, la disciplina tributaria, pur ove determini in via indiretta indirizzi di politica sociale in grado di limitare l’autonomia regionale, potrebbe ritenersi afferente al sistema tributario. Parimenti, le varie disposizioni dirette a evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza sarebbero annoverabili nell’ambito della “tutela della concorrenza”, così come la definizione dei livelli minimi ed essenziali dei servizi sociali da assicurare sull’intero territorio nazionale, sia da annoverarsi pacificamente quale competenza esclusiva dello Stato .

Diversamente, le disposizioni che configurano un modello di amministrazione articolata non sembrerebbero rientrare fra gli ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, in quanto esse infatti, inciderebbero sull’autonomia delle Regioni nelle scelte di politica sanitaria, turistica, sociale, culturale, che ad esse competono. Il legislatore statale non avrebbe previsto un adeguato coinvolgimento delle autonomie territoriali, *che subirebbero così un pregiudizio senza alcuna forma di compensazione.*

Le Regioni Veneto e Lombardia impugnano, per violazione degli articoli 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

all'art. 120 della Costituzione, gli articoli 61, comma 2, 62, comma 7 e 64.


Le disposizioni disciplinano l'Organismo nazionale di controllo (ONC), attribuiscono allo stesso funzioni di governo del sistema del "Terzo settore", tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio per il volontariato (CSV) nel territorio nazionale, nonché la determinazione dell'ammontare del finanziamento stabile triennale spettante ai suddetti centri, con la relativa ripartizione annuale e territoriale, su base regionale. Viene contestato la mancata previsione di un'adeguata partecipazione regionale all'organo di amministrazione dell'ONC, ovvero la mancata previsione che l'esercizio delle funzioni svolte dallo stesso avvenga previo parere o intesa con le Regioni, quanto meno attraverso le "conferenze intergovernative".

Sono altresì impugnati gli articoli 64 e 65, che disciplinano l'ONC e gli organismi territoriali di controllo (OTC) in quanto il legislatore delegato avrebbe accentrato in capo all'ONC tutte le funzioni di governo del sistema del Terzo settore, in contrasto con i principi di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale), che prevederebbe, invece, l'attribuzione di poteri decisori in capo a organismi regionali o sovraregionali, con conseguente lesione delle competenze costituzionali delle Regioni di cui agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. In ultimo è impugnato l'articolo 72, che disciplina le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore" (FUN). Questo è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, attraverso il finanziamento d'iniziativa e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni ed inciderebbe significativamente su numerosi settori di competenza regionale, e secondo la prospettazione di parte ricorrente comprimerebbe l'autonomia degli enti territoriali nell'amministrare interessi pubblici, senza che siano previste modalità di coinvolgimento delle Regioni riguardo alla determinazione dei criteri di ripartizione del fondo sui rispettivi territori e di distribuzione delle relative risorse.

La Corte preliminarmente dichiara inammissibili le censure fondate sulla violazione dell'articolo 119 della Costituzione, in quanto il parametro invocato non è stato richiamato nelle singole questioni e la presunta violazione non è pertanto sorretta da adeguata motivazione.

Nel respingere le censure di illegittimità costituzionale, la Corte premette il quadro di riferimento alla normativa specifica, definendo " *...il Terzo settore come il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano, in via esclusiva o principale, una o più attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà.*"

Le attività sopra individuate: "*...prima ancora che venisse enunciato nella Costituzione il principio di sussidiarietà, ora inscritto nell'art. 118 Cost.,*" sono state ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale, più specificamente per ciò che attiene al volontariato, all'ambito delle libertà sociali garantite dall'articolo 2 della Costituzione, in quanto poste


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale (sentenze n. 500 del 1993, n. 355, n. 202 e n. 75 del 1992). Le attività sono assai eterogenee per cui il Terzo settore non può essere definito una “materia” in senso stretto e la relativa disciplina, non può essere rigidamente classificata, poiché le attività ad essa afferenti sono svolte nei più diversi ambiti materiali, sia di competenza dello Stato, sia di competenza regionale. Diversamente è invece per i soggetti che operano nel Terzo settore, in quanto sono soggetti di diritto privato, la loro conformazione specifica, la loro organizzazione e le disposizioni fondamentali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nella materia “ordinamento civile”. La suddetta materia comprende le discipline sopraindividuate, *allo scopo di garantire l’uniformità di trattamento sull’intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza (ex plurimis, sentenze n. 287 del 2016, n. 97 del 2014, n. 290 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 401 del 2007), oltreché di assicurare l’«essenziale e irrinunciabile autonomia» che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore (sentenza n. 75 del 1992), nel rispetto dell’art. 118, quarto comma, Costituzione (sentenze n. 301 e n. 300 del 2003.*

Nell’assetto organico del Codice del Terzo settore un ruolo peculiare è attribuito ai CSV (Centri di servizio per il volontariato articolo 61), enti costituiti in forma di associazione riconosciuta da organizzazioni di volontariato e da altri soggetti del Terzo settore. Ad essi compete la funzione di organizzare, gestire ed erogare servizi di supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari, con particolare riferimento alle organizzazioni di volontariato. Per lo svolgimento di tali attività, i soggetti che vogliono essere riconosciuti quali CSV sono accreditati presso le pubbliche amministrazioni, sulla base di specifici requisiti e caratteristiche. Le attività dei CSV, sono finanziate attraverso il FUN (Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore articolo 62), alimentato da contributi annuali delle fondazioni di origine bancaria. La natura dei CSV è quella di soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, per cui la disciplina del loro regime giuridico è ricondotta necessariamente alla potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

L’articolo 64 ha previsto l’istituzione di un apposito organismo, Organismo nazionale di controllo (ONC), al fine di svolgere le funzioni d’indirizzo, controllo e vigilanza sui CSV. Si tratta di una fondazione con personalità giuridica di diritto privato, costituita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, a cui spettano: l’amministrazione del FUN, la fissazione degli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le relative risorse, il riparto su base regionale del finanziamento dei CSV, nonché l’accreditamento degli stessi.

La natura di organismo di controllo e di supporto dell’attività di soggetti di diritto privato si riflette sulla struttura dello stesso ONC (articolo 64). I suoi componenti sono designati principalmente dai vari attori sociali del Terzo settore, con particolare rilievo per le fondazioni di origine bancaria (sette membri su un totale di tredici). Due membri sono designati dalle amministrazioni pubbliche, uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e uno dalla Conferenza Stato-Regioni. Le funzioni dell’ONC, inoltre, sono esercitate in raccordo con gli OTC (organismi territoriali di controllo articolo 65). Tali organismi, sono privi di autonoma soggettività giuridica e svolgono rilevanti funzioni di controllo sui CSV del territorio di riferimento. Essi sono disciplinati dando rappresentanza maggioritaria

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

anche in questo caso ai soggetti del Terzo settore (predominanza delle designazioni da parte delle fondazioni di origine bancaria, alle Regioni e alle Province autonome spetta la scelta di due componenti degli organismi). Gli OTC effettuano attività di tipo istruttorio per l'accreditamento dei CSV e hanno poteri rilevanti nel controllo sugli stessi, vigilando sulla permanenza dei requisiti di accreditamento, come sopra detto sulla base di criteri rigidamente stabiliti per legge, e sulla legittimità e sulla correttezza dell'attività di tali soggetti in relazione all'uso delle risorse del FUN. Inoltre, spettano agli OTC anche il riparto tra i CSV collocati in ciascuna Regione del finanziamento deliberato dall'ONC, nonché l'ammissione al finanziamento della relativa programmazione.


Così come per i CSV, la disciplina dell'ONC ricade nella materia ordinamento civile. Il legislatore statale, infatti, ha attribuito a una fondazione di diritto privato funzioni d'indirizzo, controllo e vigilanza su soggetti che agiscono nell'ambito dei rapporti privatistici. Sebbene la fondazione sia costituita con atto ministeriale, *non si tratta di una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì della regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti interpretati.*

La scelta del legislatore statale, nell'attuare la delega conferitagli all'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge n. 106 del 2016, è stata caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre che potevano prospettarsi, e questo secondo la Corte può aver generato *la pur erronea opinione che ci si trovi innanzi a un organismo pubblico. Ma così non è, poiché rimane pur sempre la disciplina di organismi privati, secondo un modello organizzativo che si riconduce alla tematica del Libro primo, Titolo II, del codice civile.*

A conferma della materia ordinamento civile in cui ricade la disciplina dell'ONC, soccorre la composizione di esso, per la quale, coerentemente, è prevista la prevalenza di rappresentanti privati, ed una minima e peraltro paritaria, rappresentanza di Stato e Regioni, come non può che essere, data la natura dell'organismo che riveste carattere di diritto privato e non appartiene all'amministrazione pubblica. Anche in riferimento alle funzioni dell'ONC, queste sono di diritto privato in quanto attinenti sostanzialmente alla regolamentazione del sistema dei CSV (soggetti privati), attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN. Quest'ultimo è volto a finanziare proprio il funzionamento dei CSV e non le attività del Terzo settore, per cui non attengono agli ambiti materiali in cui esse si realizzano, ambiti questiche possono certamente anche rientrare nelle competenze regionali.

La Corte ritiene che l'assetto delle disposizioni regolative di cui sopra, sia corrispondente alle imprescindibili esigenze di uniformità per la disciplina del Terzo settore sul territorio nazionale e che tali esigenze non comportino un *irragionevole sacrificio delle specificità territoriali*, non ravvisa pertanto alcuna violazione dei parametri costituzionali invocati degli articoli 3 e 97.

Viene altresì giudicata infondata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 64 e 65 sollevata in relazione all'articolo 76 della Costituzione per la violazione dei principi stabiliti dalla legge delega all'articolo 5, comma 1, lettera f). La rete di organismi regionali, sovra regionali e coordinata sul piano nazionale delineata nel suddetto articolo 5 della legge delega, risulta ben disciplinata nel rispetto delle esigenze territoriali attraverso gli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


OTC, (accreditamento CSV, riparto risorse, vigilanza) ed il coordinamento nazionale mediante l'ONC, con le funzioni di indirizzo e pianificazione strategica, così come previsto nella delega.

La censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione, parametro invocato dalle ricorrenti per l'articolo 72 "Fondo per il finanziamento di progetti ed attività di interesse generale del terzo settore" , viene giudicata fondata.

Il fondo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previsto allo scopo di sostenere lo svolgimento di attività d'interesse generale rientranti nell'ambito del Terzo settore, con finanziamento d'iniziativa e di progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra i soggetti del Terzo settore. A tal fine, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, adotta ogni anno un atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo, sono poi individuati dallo stesso Ministero i soggetti attuatori degli interventi da finanziarsi.

Il fondo interviene quindi a finanziare quelle attività d'interesse generale svolte dai soggetti del Terzo settore, in quegli ambiti materiali, che possono spettare anche alla competenza regionale, concorrente o residuale (*si pensi alle politiche sociali, allo sport, alla sanità o al turismo*). La Corte con costante giurisprudenza ha più volte *affermato che la disciplina con legge statale di finanziamenti in materie spettanti alla potestà legislativa regionale risulta compatibile con l'assetto costituzionale delle competenze solo ove siano previste, in ossequio al principio di leale collaborazione, forme di coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei relativi fondi (ex plurimis, sentenze n. 189 del 2015, n. 168 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005, n. 424 e n. 16 del 2004). La sede di tale coinvolgimento regionale..... va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione (ex plurimis, sentenze n. 211 del 2016 e n. 273 del 2013).*

La declaratoria d'illegittimità costituzionale è limitata al solo comma 3 dell'art. 72, , del d.lgs. n. 117 del 2017 nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul «Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore. E' dichiarata l'illegittimità del suddetto comma nel testo originario, in quanto con l'articolo 19 del decreto legislativo 105 del 2018, correttivo appunto del Codice del Terzo settore, esso è stato modificato in modo soddisfacente per le ricorrenti, ma avendo avuto applicazione medio tempore per il 2017, non poteva essere dichiarata cessata la materia del contendere.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 188 del 25 settembre 2018

Materia: Consorzi di bonifica

Parametri invocati: art.119 e art. 23 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Commissione tributaria provinciale

Oggetto: art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».


Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione, nella parte in cui prevede, a carico dei consorziati, l'obbligo di corrispondere il pagamento della quota del contributo consortile di bonifica imputabile alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali del consorzio, «indipendentemente dal beneficio fondiario».

La CTP osserva che – essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge statale e, dunque, non costituendo un tributo proprio della Regione – la disposizione censurata, che ne disciplina i criteri di applicazione, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nella fattispecie, il censurato art. 23, comma 1, lettera a), nel prevedere la debenza del contributo consortile anche in assenza di alcun beneficio per il soggetto obbligato, si porrebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore della bonifica, sono individuabili nell'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e nell'art. 860 del codice civile; disposizioni che invece presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l'immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica. In via subordinata sarebbe violato l'art. 23 Cost., perché la disposizione censurata – secondo la CTP – non contiene alcuna direttiva o criterio sul presupposto fondante l'obbligo di pagamento dei contributi consortili.

La Corte preliminarmente affronta due questioni : la prima concernente la sussistenza ed estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e l'altra relativa alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


I contributi consortili, regolati dalla disposizione censurata, ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario.

Nel regime del riparto delle competenze legislative previste dall'art. 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di «agricoltura e foreste», in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali, già ricavabili dalla citata normativa del 1933 e da quella del codice civile (artt. da 857 a 865), integrata da quella successiva sia di settore – quale la bonifica montana di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani) – sia, più in generale, risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura), esercitata con il d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 (Norme sui Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454). Inoltre, disposizioni speciali sono state dettate proprio per la Regione Calabria dalla legge 28 marzo 1968, n. 437 (Provvedimenti straordinari per la Calabria), che in particolare, all'art. 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana.

La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi dello Stato.

Sicché la Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che «la materia della “bonifica integrale e montana” risulta inclusa in quella della “agricoltura e foreste”, di competenza regionale». Ciò ha avuto «l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima [...] con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia»; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fundamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell'“agricoltura e foreste”, e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

dell'ambiente come ecosistema, in una «concezione globale degli interventi sul territorio».

La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste», che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze.

Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma).


Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei «principi fondamentali» della legislazione dello Stato nella materia del «governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema».

Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che la Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.).

Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica.

L'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che le Regioni procedessero al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica, secondo criteri definiti a seguito di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture. Ha inoltre prescritto in particolare che «i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».

Successivamente è stata raggiunta la prescritta intesa in data 18 settembre 2008, che ha previsto che l'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, è delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

competenza e, quanto ai contributi consortili, ha stabilito, come principio, che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Sicché, quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte. In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012).

Inoltre, quanto anche ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo però conto che, nella misura in cui è riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, e segnatamente di tributo derivato sui generis, opera il limite generale dell'art. 119, secondo comma, Cost. che prescrive il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche con riferimento ad un tributo – quale è quello in esame – che trovi origine in una fonte statale.


La seconda premessa riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione. A tal riguardo è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili. bonifica (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 3 maggio 2016, n. 8770).

Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo.

Questo essendo ormai il punto d'arrivo del diritto vivente, deve conseguentemente identificarsi un vero e proprio potere impositivo del consorzio nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del «beneficio» che all'immobile deriva dall'attività di bonifica.

In ragione di tale qualificazione, il necessario «beneficio» non è espressione di un rapporto sinallagmatico; ma c'è un tributo che può definirsi di scopo, almeno in senso lato, perché destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per poter realizzare le opere di bonifica.

Il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

tariffa riferita al servizio di depurazione «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorzio-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale; esso però consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorzio, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria.

Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l'esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale – come si è detto – può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.


In questo contesto ordinamentale la Regione Calabria, con la legge 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi deputati ad applicarla e, in particolare, ha qualificato i contributi consortili come «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» (art. 39), prevedendo anche la possibilità per la Regione stessa di farsi carico di parte di tali quote per evitare che fossero «superati i limiti di sopportabilità della contribuzione a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica» (art. 41).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che – come rilevato – ha inciso significativamente sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata legge reg. n. 11 del 2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l'intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all'art. 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente.

L'art. 23, disposizione attualmente censurata, che stabilisce che il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorzio per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: a) «per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario»; b) per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio. Vi sono quindi due quote del contributo consortile, la prima delle quali – quota a) – è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda – quota b) – presuppone il beneficio per il consorzio.

Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorzio – come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuzione del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi – è in vero ciò che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'art. 24, comma 2, legge reg. Calabria n. 11 del 2003, che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nel comprensorio del Consorzio; beneficio che dimensiona gli indici di contribuzione di ciascun immobile.

Però, solo ove risultasse l'unitarietà del contributo consortile dell'art. 23, benché suddiviso – ma in modo inscindibile – in una quota di cui alla lettera a) e in una quota di cui alla lettera b) del comma 1, allora il presupposto del «beneficio», espressamente

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

previsto solo nella lettera b), condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota a).

Ma nella fattispecie in esame – per come la norma “vive” nell’ordinamento regionale – la quota a) del contributo consortile, di cui al comma 1 dell’art. 23, non è inscindibilmente collegata alla quota b) del medesimo comma 1.

E infatti, da una parte, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 12 febbraio 2010, n. 27, istitutivo del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino, al quale è riferibile la cartella di pagamento impugnata nel giudizio a quo, si è previsto, all’art. 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell’art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio. Ciò significa già che l’assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell’essere l’immobile ricompreso nel territorio del Consorzio.

D’altra parte, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 24 maggio 2017, n. 13130 e 25 maggio 2017, n. 13264), pronunciandosi su ricorsi dello stesso Consorzio, ha rilevato l’assoggettamento a contribuzione nel caso di immobile compreso nel piano di classifica, facendo menzione in motivazione del suddetto decreto del Presidente della Regione Calabria del 2010 che aveva equiparato il perimetro di contribuzione all’intero comprensorio del Consorzio.


Anche nel giudizio a quo l’impugnata cartella di pagamento è stata emessa solo per la indicata quota a) e la CTP riferisce che nessun piano di classifica è stato redatto dal Consorzio, sicché è mancata una rilevazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali derivanti dall’attività di bonifica, quale richiesta dall’art. 24 sopraccitato.

Del resto, la tesi del Consorzio, ribadita anche in udienza in sede di discussione orale, è proprio questa: è legittimo l’assoggettamento alla contribuzione consortile in ragione del solo inserimento dell’immobile nel comprensorio del consorzio e, quindi, «indipendentemente dal beneficio fondiario», come testualmente prevede la disposizione censurata alla lettera a) del comma 1 dell’art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003.

Tale testuale esclusione del beneficio fondiario ha proprio il significato e la portata di disancorare la debenza della quota a) – così resa autonoma e distinta dalla quota b) – dal beneficio risultante dalla rilevazione fatta dal Consorzio con il piano di classifica e con il relativo perimetro di contribuzione.

In tal modo però risulta violato il più volte citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l’assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all’immobile dall’attività di bonifica.

Il legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall’attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l’immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica (il quale – come già rilevato – potrebbe anche essere esteso a tutto il territorio della Regione sì da comprendere, indistintamente, tutti gli immobili), perché, ove ciò facesse, si avrebbe, non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un’imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale.


	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 22 e 23 novembre 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

La Corte (sentenza n. 102 del 2008) ha infatti affermato che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004). Del resto, la disposizione censurata, in quanto del 2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera a) del comma 1 dell'art. 23 citato, è dovuto «in presenza del beneficio» – al pari della quota di cui alla successiva lettera b) del medesimo comma – invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario».

In conseguenza la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

L'accoglimento della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento della censura, peraltro subordinata, di violazione dell'art. 23 Cost., parimenti sollevata dalla CTP rimettente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 196 del 11 ottobre 2018 (deposito del 9 novembre 2018)

Materia: pubblico impiego

Parametri invocati: art. 81, quarto comma, e art. 117, secondo comma, lettere l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Regione Liguria

Oggetto: art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), e dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse),

Esito: - illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008);


- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

La Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016 e, in particolare, del capitolo concernente la spesa del personale, cui è imputata la voce di spesa inerente alla vice-dirigenza regionale, dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), in quanto ha istituito la vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; nonché dell'articolo 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale (comma 1) e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza (comma 2), in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale.

La Corte costituzionale che aveva già riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione «*per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione*», di tutte le «*leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione*» (sentenza n. 244 del 1995), con la sentenza 196 del 2018 riconosce l'esistenza di un nuovo ambito di esercizio del sindacato di legittimità della Corte dei Conti sulla legislazione regione in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 22 e 23 novembre 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Con quest'ultima decisione la Consulta attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti la legittimità a dedurre, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, anche la violazione degli ambiti di competenza esclusivi del legislatore statale, in quanto *«in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata. La legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione»*.

Per quanto riguarda il merito della censura concernente la violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile da parte del legislatore ligure, la Corte osserva, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che *«a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia "ordinamento civile" (ex multis, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n.211 e n. 17 del 2014)»* (sentenza n. 175 del 2017). Essa, pertanto, *«è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva»* (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia.

Nel caso di specie il legislatore regionale, con l'articolo 10 della legge regionale della Liguria n. 10 del 2008, *«ha istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali e poi, a distanza di pochi mesi, ha disciplinato la relativa retribuzione di posizione e di risultato (art. 2, commi 3 e 4, della legge reg. Liguria n. 42 del 2008), individuando le necessarie risorse in un incremento del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto, ex art. 15 del CCNL sottoscritto l'1 aprile 1999 (comma 2, secondo periodo, legge reg. n. 42 del 2008), in contrasto con quanto disposto dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.»*

Per i motivi esposti la Consulta dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008) e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2, limitatamente alle parole *«prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza»*, nonché dei commi 3 e 4, della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse).